Bruxelles, 27.1.2021
COM(2021) 50 final

LIBRO VERDE

SULL'INVECCHIAMENTO DEMOGRAFICO

Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni

1. Introduzione

L'**invecchiamento** incide su tutti gli aspetti della vita, lungo tutto l'arco della vita. Sullo sfondo di una pandemia che continua a metterci alla prova e mentre combattiamo per proteggere vite umane e mezzi di sostentamento, non dobbiamo perdere di vista uno sviluppo ragguardevole: mai in precedenza tanti europei hanno vissuto così a lungo. Si tratta di un risultato importante sostenuto dall'economia sociale di mercato dell'UE.

Negli ultimi cinque decenni l'aspettativa di vita alla nascita è aumentata di circa 10 anni tanto per gli uomini quanto per le donne. I profili demografici delle regioni dell'UE variano notevolmente, in particolare tra zone urbane e rurali, con luoghi in cui aumenta sensibilmente la percentuale di persone che invecchiano e altri in cui si registra un incremento considerevole della popolazione in età lavorativa. L'Europa non è affatto l'unico continente con una popolazione che invecchia, ma qui il processo è più avanzato. A titolo esemplificativo, l'attuale età mediana in Europa[1], pari a 42,5 anni, è più che doppia rispetto a quella dell'Africa. Tale divario rimarrà ampio nei prossimi decenni.

Questa tendenza esercita un impatto considerevole sulla vita quotidiana delle persone e sulle nostre società. Ha ripercussioni sulla crescita economica, la sostenibilità di bilancio, la sanità e l'assistenza a lungo termine, il benessere e la coesione sociale. Inoltre l'impatto sproporzionato della pandemia sugli anziani, in termini di ricoveri ospedalieri e decessi, ha messo in luce alcune delle sfide che l'invecchiamento della popolazione pone all'assistenza sanitaria e sociale. Nondimeno l'invecchiamento demografico offre anche nuove possibilità di creare occupazione, promuovere l'equità sociale e favorire la prosperità, ad esempio nell'economia "d'argento" e in quella dell'assistenza.

Gli Stati membri parano l'impatto dell'invecchiamento demografico attraverso il miglioramento dei sistemi di istruzione e di competenze, l'incoraggiamento di una vita lavorativa più lunga e piena e la promozione di riforme dei sistemi pensionistici e di protezione sociale. Date la portata, la rapidità e l'impatto sulla società nel complesso, si deve tuttavia accompagnare la tendenza anche con **altri approcci**, definendo politiche adeguate ai grandi cambiamenti di quest'epoca: dalle transizioni verde e digitale alle nuove forme di lavoro, fino alla minaccia di pandemie.

L'obiettivo del presente Libro verde è avviare **un dibattito politico generale sull'invecchiamento demografico**, che consenta di discutere opzioni sul modo in cui si potranno anticipare le sfide e le opportunità che comporta e rispondervi, in particolare tenendo conto dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e del decennio delle Nazioni Unite dell'invecchiamento in buona salute. Parare gli effetti dell'invecchiamento demografico è competenza in gran parte degli Stati membri, ma l'UE si colloca in una posizione che le permette d'individuare le questioni e le tendenze di fondo e di sostenere le iniziative assunte al riguardo a livello nazionale, regionale e locale. Può aiutare

[1] Per Europa s'intende qui l'intero continente. Fonte: Prospettive future della popolazione mondiale delle Nazioni Unite (revisione del 2019). La tabella dei dati online di Eurostat demo_pjanind indica 43,7 anni come età mediana nell'UE-27 nel 2019.

gli Stati membri e le regioni a trovare specifiche risposte politiche proprie all'invecchiamento della popolazione.

Il pilastro europeo dei diritti sociali[2] stabilisce una serie di principi che riguardano direttamente o indirettamente i settori interessati dall'invecchiamento demografico: reddito e pensioni di vecchiaia, assistenza a lungo termine, assistenza sanitaria, inclusione delle persone con disabilità, protezione sociale, equilibrio tra vita professionale e vita privata e istruzione, formazione e apprendimento permanente. La Commissione presenterà entro breve un piano d'azione volto a sostenere la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

Il presente Libro verde **considera l'intero arco della vita**, in un approccio che rispecchia l'impatto universale dell'invecchiamento demografico e ne rileva le più ampie implicazioni personali e sociali: dall'apprendimento permanente e stili di vita sani alle modalità di finanziamento di pensioni che garantiscano un reddito adeguato o alla necessità di una maggiore produttività e di una forza lavoro sufficiente a sostenere l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine prestate agli anziani.

L'approccio scelto considera l'intero arco della vita perché la scansione tradizionale in periodi di istruzione, formazione, lavoro e pensione si fa sempre più fluida e flessibile. Rispecchia altresì il fatto che, per far fronte adeguatamente alle questioni connesse all'invecchiamento della popolazione, occorre trovare il giusto equilibrio tra soluzioni sostenibili per il regime di protezione sociale e rafforzamento **della solidarietà e dell'equità intergenerazionali tra giovani e anziani**. Esistono numerosi elementi di interdipendenza fra le generazioni che pongono le nostre società dinanzi a sfide, opportunità e interrogativi. Per questo i giovani, ma anche le persone di qualsiasi età, dovrebbero svolgere un ruolo attivo nella definizione della nostra risposta politica.

Con l'attuale Commissione la demografia è assurta a priorità nell'**agenda politica dell'UE**. Nel giugno 2020 la Commissione ha presentato una relazione[3] che illustra le principali realtà del cambiamento demografico e il suo probabile impatto. Il presente Libro verde è il primo risvolto concreto di tale relazione e segna l'avvio del dibattito su una delle trasformazioni demografiche determinanti in Europa. Il dibattito sarà inclusivo e si baserà sul lavoro di altre istituzioni e organi dell'UE[4] che partecipano attivamente al dibattito sulle sfide demografiche.

---

[2] https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it

[3] Relazione sull'impatto dei cambiamenti demografici (COM(2020) 241 final del 17.6.2020).

[4] A titolo di esempio, conclusioni del Consiglio "Sfide demografiche - La via da seguire" (doc. 8668/20 dell'8.6.2020); conclusioni del Consiglio "Diritti umani, partecipazione e benessere degli anziani nell'era della digitalizzazione" (doc. 11717/2/20 del 9.10.2020); parere del Comitato economico e sociale europeo "Sfide demografiche nell'UE alla luce delle disuguaglianze economiche e delle disparità di sviluppo", del 5 maggio 2020, e parere del Comitato delle regioni "Cambiamenti demografici: proposte per misurare e contrastare gli effetti negativi del fenomeno nelle regioni dell'UE", del 14 ottobre 2020. Inoltre i Parlamento europeo sta preparando una relazione dal titolo "Il vecchio continente continua a invecchiare - possibilità e sfide della politica sull'invecchiamento dopo il 2020".

2. Gettare le fondamenta

Gli anni che vanno dalla prima infanzia alla giovane età adulta ci influenzano per il resto della vita: quel che sperimentiamo e apprendiamo e le abitudini che prendiamo sono tutti fattori che ci plasmano nelle prospettive, nella salute, nel benessere. **Gettare le basi giuste** fin dall'inizio può contribuire a prevenire, limitare e ritardare alcune delle sfide legate all'invecchiamento.

Due concetti politici in particolare possono permettere di realizzare una società che invecchia e prospera: invecchiamento attivo e in buona salute e apprendimento permanente. Entrambi gli approcci funzionano al meglio quando sono adottati in giovane età, perché pertinenti per l'intero arco della vita. È importante sottolineare che livelli elevati di istruzione e buona salute sono aspetti sinergici.

2.1. Invecchiamento attivo e in buona salute

L'**invecchiamento attivo e in buona salute** implica la promozione di stili di vita sani su tutto l'arco della vita, anche in termini di modelli di consumo e alimentazione e livelli di attività fisica e sociale. Contribuisce a ridurre il rischio di obesità, diabete e altre malattie non trasmissibili attualmente in aumento. Le malattie cardiovascolari e il cancro sono le principali cause di morte evitabile tra le persone di età inferiore ai 75 anni in Europa[5]. L'invecchiamento attivo e in buona salute esercita un impatto positivo sul mercato del lavoro, sui tassi di occupazione e sui sistemi di protezione sociale - quindi sulla crescita e la produttività nell'economia.

L'invecchiamento attivo e in buona salute è una scelta e una responsabilità di carattere personale, ma dipende in larga misura dall'ambiente in cui le persone vivono, lavorano e socializzano. **Le politiche pubbliche possono svolgere un rilevante ruolo di sostegno**. L'adozione di misure proattive può aiutare a prevenire e individuare le malattie e a proteggere le persone dagli effetti di un cattivo stato di salute. Può contribuire a garantire che l'invecchiamento attivo e in buona salute diventi una scelta più semplice, anche per coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità. Esistono modi innovativi per promuovere stili di vita sani tra i bambini e i giovani, anche attraverso tecnologie digitali sicure, giochi, piattaforme di apprendimento e app. La medicina personalizzata può aiutare a individuare, in una fase precoce, i soggetti a rischio di sviluppare malattie particolari in una fase successiva della vita.

Sebbene la politica sanitaria sia competenza degli Stati membri, l'UE può sostenerne l'azione, anche attraverso il nuovo programma EU4Health, ad esempio nella lotta contro il cancro e la demenza e nella promozione della salute mentale, di un'alimentazione e regimi nutrizionali sani e di un'attività fisica regolare. In questo contesto s'inserisce il piano europeo di lotta contro il cancro, istituito per far fronte alla malattia nell'intero suo decorso, dalla prevenzione alla sopravvivenza. Il monitoraggio e lo scambio di informazioni sulle iniziative sanitarie nazionali possono contribuire a ridurre le differenze di approccio e di offerta tra i diversi paesi e al loro interno.

[5] Fonte: Tabella dei dati online di Eurostat: HLTH_CD_APR e Statistiche sulle mortalità prevenibili e trattabili

2.2. *Istruzione e formazione in una prospettiva di apprendimento permanente*

L'**apprendimento permanente**, ovvero investire nelle conoscenze, nelle capacità e nelle competenze delle persone lungo tutto l'arco della vita, è parte della risposta alle sfide poste dall'invecchiamento della popolazione. Un investimento continuo nell'apprendimento produce molti effetti positivi: l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze aiutano le persone a rimanere occupabili, a riuscire nelle transizioni professionali e a progredire professionalmente, mantenendole nel mondo del lavoro e accrescendo la soddisfazione professionale. In un mondo in rapida evoluzione l'apprendimento permanente è una necessità, se si considera la rapida evoluzione delle carriere e delle possibilità di istruzione. L'apprendimento continuo può altresì contribuire a ritardare l'insorgere della demenza e a prevenire il declino cognitivo legato alla vecchiaia. È anche un modo per gli anziani di svolgere un ruolo attivo nella società. Lo sviluppo delle competenze civiche è importante per la partecipazione democratica lungo tutto l'arco della vita.

L'apprendimento permanente è più efficace quando inizia in una fase precoce della vita. I primi anni di vita sono fondamentali per lo sviluppo di competenze cognitive e sociali. I dati dimostrano che l'accesso a un'istruzione e a un'assistenza di elevata qualità nella **prima infanzia** ha un effetto duraturo sui risultati scolastici e nel proseguimento della vita. Nonostante i miglioramenti nell'**istruzione e nella formazione scolastiche**, l'abbandono scolastico interessa ancora troppi giovani, che si portano dietro gravi problemi nelle competenze di base quali la lettura, le scienze e la matematica. Lo stesso vale per gli adulti. È allarmante che un giovane su cinque in Europa non disponga delle competenze digitali di base. Gli studenti provenienti da contesti svantaggiati sono sovrarappresentati tra gli studenti con risultati insufficienti. I dati evidenziano altresì il rischio della trappola delle scarse competenze, in base alla quale le persone che possiedono maggiori competenze tendono a intraprendere più spesso attività di apprendimento, al contrario delle persone con competenze di base inferiori.

Vi è un ampio potenziale di sviluppo delle competenze degli anziani, così come di miglioramento delle modalità di convalida di tali competenze e di offerta di servizi di orientamento professionale. L'**istruzione e la formazione degli adulti** contribuiscono a migliorare l'occupabilità in un mondo del lavoro in continuo mutamento, in quanto l'evoluzione dei bisogni di competenze, in particolare date le transizioni verde e digitale, offre un potenziale di creazione di nuovi posti di lavoro.

Su tutti questi elementi s'impernia l'attuazione dell'agenda europea per le competenze recentemente adottata dalla Commissione[6]. Con la creazione di uno spazio europeo dell'istruzione[7] entro il 2025, si opera inoltre per l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti, tenendo conto in particolare di coloro che sono maggiormente a rischio di risultati insufficienti e di esclusione sociale.

[6] COM(2020) 274 final dell'1.7.2020.
[7] COM(2020) 625 final del 30.9.2020

2.3. Aspetti territoriali nell'accesso all'istruzione

L'accesso a un'istruzione e a una formazione di qualità non può essere dato per scontato, soprattutto non nelle **regioni scarsamente popolate** nelle quali le persone possono doversi trovare a percorrere lunghe distanze per raggiungere le necessarie strutture. La combinazione fra bassi tassi di natalità ed emigrazione giovanile può ridurre la domanda di istruzione nelle regioni rurali e remote.

Ciò può condurre a un circolo vizioso: il numero di bambini può scendere a un livello talmente basso da rendere difficilmente giustificabile il mantenimento di una scuola. A sua volta, il trasferimento o la permanenza in una regione di questo tipo diviene meno interessante per le famiglie con figli.

Il passaggio all'**apprendimento a distanza** stimolato dalla pandemia di COVID-19 ha offerto alcuni insegnamenti relativamente all'uso della tecnologia digitale nell'istruzione e nella formazione, ma ha evidenziato ulteriormente le disuguaglianze nell'accesso ai servizi digitali cui sono confrontate le comunità rurali. Le zone rurali e remote hanno maggiori probabilità di avere bisogno di investimenti nella connettività e meno probabilità di avere accesso a una banda larga economicamente accessibile e di alta qualità, nonché ai dispositivi e alle competenze necessari per sfruttarne le potenzialità. Per alcuni bambini ciò ha comportato l'impossibilità di continuare a seguire le lezioni durante la pandemia, con conseguente aggravamento delle preesistenti disuguaglianze rispetto ai bambini delle regioni con servizi migliori. Nuovi approcci permettono di combinare l'insegnamento in classe con l'apprendimento digitale di alta qualità per migliorare l'accesso all'istruzione e alla formazione sia nelle zone urbane che in quelle rurali. Il piano per l'istruzione digitale[8] propone un approccio globale all'apprendimento e all'istruzione digitali a livello dell'UE.

1. *Come promuovere le politiche per l'invecchiamento attivo e in buona salute fin dalla più tenera età e lungo tutto l'arco della vita per tutti? In che modo i bambini e i giovani possono essere meglio preparati per la prospettiva di una speranza di vita più lunga? Che tipo di sostegno può fornire l'UE agli Stati membri?*
2. *Quali sono gli ostacoli più significativi all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita? In quale fase della vita affrontare questi ostacoli potrebbe fare la differenza? In che modo si dovrebbe affrontare questo aspetto in modo specifico nelle zone rurali e remote?*

3. Sfruttare al meglio la vita lavorativa

La popolazione in età lavorativa dell'UE si riduce da un decennio e, secondo le previsioni, continuerà a diminuire[9]. A popolazione complessiva stabile, aumenta il rischio di carenza di manodopera. Ciò rende a sua volta difficile mantenere la produzione e l'erogazione di servizi e, in ultima analisi, ha un impatto sulla prosperità e sul benessere di tutti. Per compensare il **calo della popolazione in età lavorativa**, l'UE e gli Stati membri dovrebbero promuovere politiche che inseriscano un maggior numero di persone nel mercato del lavoro, consentano di allungare la vita lavorativa e migliorino la produttività. Anche il potenziale delle regioni

[8] COM(2020) 624 final del 30.9.2020.
[9] Fonte: Tabelle online Eurostat demo_pjan e proj_19np

meno sviluppate, vale a dire le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75 % della media dell'UE, potrebbe essere sfruttato meglio con investimenti adeguati a sostegno dell'allineamento regionale.

3.1. Coinvolgere un maggior numero di persone nella forza lavoro

L'elevata partecipazione al mercato del lavoro e l'allungamento della vita lavorativa possono attenuare il problema di una società che invecchia caratterizzata dalla riduzione della popolazione in età lavorativa[10]. La discriminazione sul lavoro, o nella ricerca di un lavoro, è tuttavia diffusa e può colpire maggiormente determinati gruppi. Garantire che le persone appartenenti a minoranze etniche possano sfruttare appieno il proprio potenziale porterà a migliori risultati sociali ed economici per tutti. A tale riguardo è fondamentale continuare a lavorare alla costruzione di un'Unione dell'uguaglianza e alla piena attuazione degli strumenti giuridici esistenti.

I tassi di occupazione **femminile** (relativi a donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni) nell'UE rimangono 11,7 punti percentuali inferiori a quelli degli uomini e un numero maggiore di donne tende a lavorare a tempo parziale, nonostante il numero di donne che consegue un diploma universitario sia superiore a quello degli uomini[11].

Le misure volte a promuovere la partecipazione paritaria delle donne e degli uomini al lavoro familiare retribuito e non retribuito possono contribuire ad aumentare i tassi di occupazione femminile, anche aiutando le persone e le famiglie a conciliare meglio vita professionale e vita privata. Se abbinate a misure strutturali di riforma dei sistemi fiscali e previdenziali, le azioni volte a migliorare la **parità di genere** nel mercato del lavoro e a colmare il divario di genere potrebbero rafforzare la partecipazione degli uomini al lavoro domestico e all'assistenza familiare. La strategia dell'UE per la parità di genere 2020-2025[12] ha già definito una serie di azioni chiave in questo settore.

Dati recenti[13] mostrano che il 5,4 % delle donne (e il 2,2 % degli uomini) di età compresa tra i 18 e i 64 anni ha ridotto l'orario di lavoro o interrotto l'attività lavorativa per più di un mese per prendersi cura di familiari malati e/o anziani con disabilità. Una migliore disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia di qualità, assistenza a lungo termine formale e sostegno ai prestatori di assistenza informale non solo contribuirebbe a soddisfare le crescenti esigenze degli anziani, ma consentirebbe anche a un maggior numero di lavoratori, in particolare alle donne, di entrare e rimanere nel mercato del lavoro.

Le **persone provenienti da un contesto migratorio** potrebbero essere integrate meglio se fossero messe in condizione di svolgere un lavoro che ne rispecchi le qualifiche e competenze. Ciò contribuirebbe a migliorare la coesione sociale, la crescita economica e la riduzione delle disuguaglianze.

La **migrazione legale** può contribuire a colmare le carenze di competenze e dunque rispondere alle esigenze del mercato del lavoro. I migranti con un elevato livello di istruzione

[10] JRC, *Demographic Scenarios for the EU: Migration, Population and Education*, 2019.
[11] Fonte: Tabella online di Eurostat lfsi_emp_a
[12] COM(2020) 152 final del 5.3.2020.
[13] Indagine sulle forze di lavoro, *Care for incapacitated relatives*.

sono più esposti della media a essere sovraqualificati per il lavoro che svolgono. Sfruttare il potenziale delle donne migranti è particolarmente difficile a causa di barriere strutturali, quali l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia di qualità e a prezzi accessibili. Nel novembre 2020 la Commissione ha presentato un nuovo piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027[14], che tiene conto della diversa situazione delle popolazioni migranti e aiuta gli Stati membri e gli altri portatori di interessi a trovare una risposta adeguata nelle politiche di integrazione e inclusione adottate. Dando seguito al nuovo patto sulla migrazione e l'asilo[15], la Commissione ha recentemente concluso una consultazione pubblica sul futuro della migrazione legale nell'UE e proporrà una serie di misure, tra cui un pacchetto "talenti e competenze" con opzioni per lo sviluppo di un bacino di talenti dell'UE.

La carenza di manodopera potrebbe essere colmata anche aumentando l'occupazione tra le **persone con disabilità**, il che richiede un accomodamento ragionevole e un ambiente di lavoro accessibile.

Nonostante i recenti aumenti, il tasso di occupazione dei **lavoratori più anziani** nell'UE rimane inferiore alla media. Solo il 59,1 % delle persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni risultava occupato nel 2019 rispetto al 73,1 % di tutte le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni[16]. Dopo i 50 anni aumenta il rischio di disoccupazione di lunga durata[17]. Molti lavoratori più anziani incontrano difficoltà per quanto riguarda l'assunzione, l'accesso all'offerta formativa, le transizioni professionali e lo svolgimento di mansioni adattate all'età. Si potrebbe incoraggiare maggiormente la partecipazione dei soggetti più anziani al mercato del lavoro, ad esempio attraverso incentivi fiscali per i datori di lavoro affinché assumano lavoratori più anziani.

In alcuni settori, come l'agricoltura, le persone continuano a lavorare in età avanzata, per scelta o a causa delle condizioni di vita, della mancanza di un potenziale soggetto a cui cedere l'attività o delle prestazioni pensionistiche modeste. Migliori condizioni materiali, siano esse ergonomiche o legate all'accessibilità, e una flessibilità delle condizioni di lavoro consentirebbero ai lavoratori anziani che lo desiderano di posticipare la pensione. Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono più pericolosi quando le persone invecchiano. La presenza di buone **condizioni di lavoro**, anche in termini di salute e sicurezza sul lavoro, contribuiscono a proteggere la salute dei lavoratori di tutte le età, promuovendo in tal modo il benessere e riducendo i tassi di prepensionamento. Le tecnologie digitali possono sostenere i lavoratori e offrire ambienti di lavoro meglio adattati, con sistemi personalizzati basati sulle TIC, dispositivi indossabili e applicazioni sanitarie mobili.

L'**imprenditorialità degli anziani** può prolungare la vita lavorativa, ridurre la disoccupazione in età avanzata, migliorare l'inclusione sociale dei più anziani e promuovere l'innovazione attraverso le start-up. Può promuovere l'apprendimento intergenerazionale e garantire il trasferimento di conoscenze. La sensibilizzazione all'imprenditorialità quale opzione professionale in una fase avanzata della carriera può contribuire a superare la potenziale barriera dell'ageismo. Le politiche pubbliche possono sostenere gli imprenditori

[14] COM(2020) 758 final del 24.11.2020.
[15] COM(2020) 609 final del 23.9.2020.
[16] Fonte: Tabella online di Eurostat lfsi_emp_a
[17] Fonte: lfsa_upgan

anziani eliminando i disincentivi dai sistemi fiscali e previdenziali, fornendo consulenza mirata e dando accesso al finanziamento.

3.2. Produttività, innovazione e opportunità commerciali

Negli ultimi decenni la crescita della produttività è rallentata in tutte le economie avanzate. In un contesto di riduzione della popolazione in età lavorativa, **una maggiore produttività** è fondamentale per sostenere una crescita economica sostenibile e inclusiva e un tenore di vita più elevato nell'UE. Le transizioni verde e digitale offrono l'occasione di rilanciare la crescita della produttività promuovendo l'**innovazione** sotto forma di nuove tecnologie e nuovi modelli imprenditoriali. L'innovazione può altresì contribuire a migliorare l'efficienza delle risorse, mentre le tecnologie che consentono di risparmiare lavoro possono attenuare le sfide della riduzione della popolazione in età lavorativa.

Investimenti adeguati ed efficienti **in ricerca e sviluppo e in attività immateriali in generale** sono fondamentali per stimolare l'innovazione e promuovere l'adozione di nuove tecnologie. Analogamente, un'amministrazione pubblica e un sistema giudiziario efficienti, un contesto imprenditoriale favorevole, politiche di concorrenza efficaci e un sistema equo, trasparente ed efficiente di sovvenzioni e fiscalità, coerente con gli obiettivi a lungo termine di sostenibilità socioambientale, contribuiscono anch'essi a sostenere la produttività e l'innovazione.

L'"**economia d'argento**" costituisce una delle possibilità che si aprono all'UE. L'espressione si riferisce a un cambiamento generale della domanda di prodotti e servizi che riflette le esigenze e le preferenze specifiche degli anziani. Si prevede che l'economia d'argento registrerà una crescita del 5 % circa l'anno, passando da 3 700 miliardi di EUR nel 2015 a 5 700 miliardi di EUR nel 2025[18].

L'economia d'argento può schiudere nuove **possibilità di lavoro** in settori quali il turismo, le case intelligenti a sostegno dell'autonomia di vita, le tecnologie assistive, i prodotti e servizi accessibili, la robotica dei servizi, il benessere, i cosmetici e la moda, la sicurezza, la cultura, la mobilità personale e automatizzata e l'attività bancaria. L'**innovazione scientifica e medica** accrescerà le possibilità per gli sviluppatori di tecnologie e il personale sanitario e assistenziale altamente qualificato, permettendo nel contempo i progressi necessari per rispondere a una società che invecchia.

La telemedicina, le applicazioni per smartphone e i biosensori per la diagnosi e il monitoraggio a distanza possono migliorare i risultati per i pazienti. Le nuove tecnologie assistive possono ampliare l'autonomia, l'indipendenza e la partecipazione degli anziani con disabilità. Un mercato sviluppato di **prodotti e servizi per l'invecchiamento attivo e in buona salute** potrebbe migliorare l'efficienza dei sistemi sanitari e di assistenza sociale, rendendoli potenzialmente più sostenibili.

---

[18] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/silver-economy-study-how-stimulate-economy-hundreds-millions-euros-year

3.3. Occupazione e produttività: una prospettiva territoriale

La mappa che segue mostra l'aumento della vita lavorativa necessario per contrastare l'invecchiamento della popolazione nelle regioni dell'UE. Nelle previsioni soltanto una regione dell'UE su cinque registrerà un aumento della popolazione in età lavorativa tra il 2020 e il 2040. Si tratta spesso di regioni che comprendono la capitale, un'altra grande città e/o le loro periferie. Nelle poche regioni con una popolazione in età lavorativa in crescita sarà più facile per le imprese coprire i posti vacanti e ampliare l-attività. In assenza di una maggiore mobilità del lavoro le imprese situate in regioni che registrano un calo della popolazione in età lavorativa hanno invece maggiori probabilità di ritrovarsi confrontate a carenze di manodopera. Anche solo per produrre la stessa quantità di beni o servizi dovranno quindi investire di più nelle tecnologie a risparmio di manodopera e nell'innovazione.

Mappa 1. Proiezione dell'età lavorativa massima per mantenere costante la popolazione in età lavorativa, 2040

Proiezione dell'età lavorativa massima per mantenere costante la popolazione in età lavorativa, 2040

Può essere esplorato ulteriormente il **potenziale delle regioni meno sviluppate, regioni rurali comprese**, ad esempio per sfruttare le opportunità emergenti nell'ambito dell'economia d'argento. La politica di coesione svolge un ruolo importante nel sostenerne lo sviluppo. La situazione varia notevolmente fra le zone rurali europee: alcune registrano buoni risultati in termini economici e sociali, mentre altre sono caratterizzate da declino economico e/o sociale. La qualità della vita è spesso considerata migliore nelle zone rurali che nelle città. La vicinanza alla natura, l'aria pulita, il senso di comunità e la presenza di alloggi meno costosi costituiscono un elemento di attrazione per la popolazione urbana. Se sono presenti infrastrutture di base, mezzi di trasporto e condizioni propizie all'attività economica sufficienti, la vita in tali regioni può attirare sia le persone in età lavorativa sia la popolazione che invecchia.

La **connettività digitale** può aiutare i territori remoti ad accedere a un'istruzione di qualità e a possibilità di lavoro di qualità, come dimostrato durante la crisi legata alla pandemia di COVID-19. La crisi ha altresì evidenziato il potenziale del telelavoro per alcune professioni quale mezzo per evitare il pendolarismo, con tutte le conseguenze che comporta in termini di inquinamento atmosferico e impiego del tempo.

Se adeguate alle esigenze locali, le **infrastrutture** - dai trasporti alle scuole, dalla connettività agli alloggi o dalle reti postali all'assistenza sanitaria - e l'erogazione di **servizi** come l'istruzione e la formazione, la sanità e l'assistenza a lungo termine possono migliorare le possibilità di sviluppo.

3. *Quali misure politiche innovative per migliorare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei lavoratori più anziani, dovrebbero essere considerate con maggiore attenzione?*
4. *Occorrono più politiche e azioni a livello dell'UE a sostegno dell'imprenditorialità degli anziani? Che tipo di sostegno è necessario a livello dell'UE e come possiamo sfruttare gli esempi positivi di innovazione sociale del tutoraggio tra imprenditori giovani e imprenditori più anziani?*
5. *In che modo le politiche dell'UE possono aiutare le regioni meno sviluppate e le zone rurali a gestire l'invecchiamento e lo spopolamento? In che modo i territori dell'UE colpiti dalla duplice sfida dello spopolamento e dell'invecchiamento della popolazione possono fare un uso migliore dell'economia d'argento?*

4. Nuove opportunità e sfide dell'età della pensione

Mai prima nella storia europea così tante persone hanno goduto di una tale longevità e buona salute. Più persone rispetto al passato restano attive per più tempo, prolungano la carriera lavorativa e partecipano ad attività sociali dopo il pensionamento. Grazie a stili di vita più sani e ai progressi della medicina (miglioramento della prevenzione, della diagnosi e della cura delle malattie), la maggior parte dei pensionati è in forma e può scegliere il modo in cui trascorrere il proprio tempo[19]. Queste nuove realtà cambiano la percezione dell'invecchiamento, facendo luce sull'importante contributo che gli anziani apportano alla società e all'economia attraverso l'apprendimento e la coesione intergenerazionali.

[19] Fonte: Eurostat, edizione 2020 di *Ageing Europe*

Allo stesso tempo l'età della pensione presenta sfide per i singoli, ma anche per i sistemi di protezione sociale che li sostengono. Garantire l'adeguatezza, l'accessibilità economica e la sostenibilità dei sistemi pensionistici ci impone di valutare criticamente in che misura i sistemi attuali siano in grado di far fronte alla rapidità dell'invecchiamento demografico.

4.1. Rimanere attivi

Le **attività di volontariato** possono promuovere la solidarietà e la cooperazione intergenerazionali, creando valore e apportando benefici sia ai giovani che agli anziani in termini di conoscenze, esperienze e autostima. Nel contempo il volontariato ha un importante valore economico. I dati mostrano che circa un quinto delle persone di età compresa tra i 65 e i 74 anni svolge attività di volontariato formale, e anche gli ultrasettantacinquenni continuano a impegnarvisi fintanto che la salute lo consente loro[20]. Durante la pandemia di COVID-19 i pensionati hanno aiutato la comunità ritornando in servizio in qualità di personale medico o infermieristico o prestando servizi volontari per alleviare il lavoro degli altri nella vita quotidiana.

Molte persone, in particolare donne anziane, **prestano assistenza non retribuita**, principalmente all'interno della famiglia (a genitori, partner, figli o nipoti), aiutando in tal modo la generazione in età lavorativa a conciliare lavoro e vita familiare.

L'**apprendimento intergenerazionale**, compreso il tutoraggio o la condivisione di esperienze, consente ai giovani e agli anziani di scambiare conoscenze e competenze. L'apprendimento intergenerazionale avviene in larga misura in modo informale in seno alla comunità, sotto forma di attività connesse a biblioteche e musei, associazioni culturali, sportive o di altro tipo, enti religiosi, ecc.

Una mobilità **attiva** sostiene l'invecchiamento attivo. Spostarsi a piedi e in bicicletta è un'attività diffusa in molti Stati membri, anche tra gli ultrasessantacinquenni. Le nuove forme di mobilità elettrica, soprattutto le biciclette elettriche, offrono già una risposta flessibile alle esigenze di mobilità di alcuni anziani e consentono loro di utilizzare una modalità di trasporto attivo, riducendo nel contempo le emissioni.

4.2. Povertà degli anziani

Per la maggior parte delle persone il pensionamento comporta un calo del reddito e, per alcuni, la minaccia della **povertà in età avanzata**. Via via che invecchiano le persone devono far fronte a crescenti rischi finanziari connessi, ad esempio, alla necessità di assistenza sanitaria e, in particolare, di assistenza a lungo termine.

La pensione costituisce la principale fonte di reddito per la maggior parte dei pensionati: affinché continui ad assicurare un livello di reddito adeguato alla luce dell'aumento della speranza di vita, in futuro le persone dovranno lavorare più a lungo. Alcuni continueranno tuttavia a correre un rischio più elevato di povertà in età avanzata rispetto ad altri, anche in termini di povertà energetica. Ciò riguarda in particolare coloro che hanno percepito redditi bassi, hanno avuto interruzioni di carriera o occupavano posti di lavoro o mestieri che fornivano una protezione limitata, come i lavoratori atipici e i lavoratori autonomi.

---

[20] Per maggiori informazioni si veda la tabella online di Eurostat: ilc_scp19

Il rischio continua ad essere più elevato per gruppi specifici. Le **donne** tendono a guadagnare meno, hanno carriere più brevi e meno lineari, lavorano a tempo parziale e assumono maggiori responsabilità assistenziali non retribuite. I trattamenti pensionistici delle donne nell'UE sono in media del 29,5 % inferiori a quelle degli uomini[21]. Nel 2019 il 37 % dei **migranti** provenienti da paesi terzi era a rischio di povertà ed esclusione sociale, rispetto al 22 % dei cittadini mobili dell'UE[22]. Nei prossimi anni queste persone potrebbero trovarsi ad affrontare rischi più elevati di povertà in età avanzata a causa delle carriere più brevi svolte all'interno dell'UE.

Gli anziani con disabilità possono trovarsi ad affrontare problemi specifici. Le persone in età lavorativa che sviluppano una disabilità beneficiano spesso di un sostegno legato al mercato del lavoro per compensare la perdita di reddito e le spese supplementari. Sebbene in molti casi tale sostegno sia insufficiente, la prestazione esiste, mentre spesso è preclusa a coloro che sviluppano una disabilità dopo il pensionamento.

Riquadro 1. Autonomia, partecipazione e diritti degli anziani

Il pilastro europeo dei diritti sociali è la bussola lungo il cammino verso migliori condizioni di vita e di lavoro per tutti, indipendentemente dall'età, e diritti sociali reali. Comprende una serie di principi incentrati sulle sfide poste dall'invecchiamento.

Gli anziani si trovano spesso in una situazione di vulnerabilità, alcuni per più di una ragione, ad esempio le persone con problemi di salute o disabilità[23], le persone appartenenti a minoranze etniche o religiose o le persone LGBTQI. Alcuni possono aver bisogno di assistenza in modi direttamente correlati alla protezione della propria persona o del proprio patrimonio, ad esempio nel prendersi cura delle proprie finanze o nella gestione delle cure mediche. Quest'aspetto è stato sottolineato anche nella recente nuova agenda dei consumatori[24]. Gli anziani vulnerabili possono essere altresì esposti al rischio di abusi, ad esempio per negligenza o violenza fisica o psichica. Il pesante tributo imposto agli anziani vulnerabili durante la pandemia sottolinea l'importanza di proteggerne l'autonomia e le condizioni di salute e di vita.

L'accesso a beni e servizi, ivi compresi i servizi pubblici, e la partecipazione alla vita politica, sociale e culturale richiedono sempre maggiori competenze digitali. Gli sviluppi tecnologici possono amplificare la vulnerabilità degli anziani, ad esempio se conoscono poco o non hanno dimestichezza con gli strumenti digitali ovvero hanno un accesso limitato alla tecnologia digitale. Tali circostanze possono esporli maggiormente al rischio di frode, truffa e raggiro commerciale, come abbiamo visto durante la pandemia e i periodi di confinamento. Anche gli anziani che vivono all'estero o possiedono beni all'estero possono essere particolarmente vulnerabili a causa degli ostacoli rappresentati dalla diversa lingua o dal diverso sistema amministrativo e giuridico, che possono rendere necessarie misure specifiche di protezione nelle situazioni transfrontaliere.

---

[21] Fonte: Tabella online di Eurostat ilc_pnp13.

[22] Fonte: Tabella online di Eurostat ilc_peps05

[23] L'UE è impegnata a rispettare la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) al fine di proteggere i diritti e la dignità delle persone con disabilità.

[24] COM(2020) 696 final del 13.11.2020.

L'aumento del numero di anziani nell'UE desta preoccupazioni specifiche in materia di sicurezza, poiché gli anziani possono costituire il bersaglio della criminalità organizzata attraverso, ad esempio, visite al domicilio, truffe di strada, furti, borseggi o raggiri e reati di altra natura.

Per consentire agli anziani di godere dei loro diritti e della loro autonomia e di partecipare quanto più possibile alla società, tali situazioni di vulnerabilità devono essere prese in considerazione e, se necessario, affrontate specificamente dai responsabili politici a tutti i livelli.

4.3. Sistemi pensionistici adeguati, equi e sostenibili

La sfida di mantenere **pensioni** adeguate, eque e sostenibili **in una società che invecchia** e la necessità che le persone accumulino ulteriori risparmi sono state evidenziate a più riprese, in particolare nelle relazioni sull'adeguatezza delle pensioni pubblicate congiuntamente dal Consiglio e dalla Commissione[25]. In assenza di ulteriori riforme, è tuttavia probabile che il maggior numero di pensionati associato al minor numero di persone in età lavorativa comporti tassi di contribuzione più elevati e tassi di sostituzione delle pensioni più bassi per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. Questi sviluppi possono generare un duplice onere per le giovani generazioni e dunque sollevare questioni di equità intergenerazionale.

L'allungamento della vita lavorativa rappresenta una risposta fondamentale a tale riguardo. Secondo le più recenti proiezioni demografiche di Eurostat, nel 2040 l'indice di dipendenza degli anziani nell'UE[26] rimarrebbe allo stesso livello del 2020 solo se la vita lavorativa fosse estesa fino all'età di 70 anni. Vi sono tuttavia notevoli differenze tra gli Stati membri, che mostrano le diverse sfide da affrontare in Europa. Per mantenere costante l'indice nazionale di dipendenza degli anziani nel 2040 rispetto al 2020, le proiezioni indicano che Malta, Ungheria e Svezia dovrebbero prolungare la vita lavorativa solo fino a 68 anni, mentre Lituania e Lussemburgo dovrebbero estenderla fino a 72 anni. Già nel 2019 l'indice di dipendenza degli anziani variava notevolmente, da 22 in Lussemburgo a 39 in Italia e 38 in Finlandia[27].

I sistemi pensionistici potrebbero sostenere l'allungamento della vita lavorativa adeguando automaticamente l'età pensionabile o i requisiti di carriera, le aliquote di rendimento o le prestazioni affinché riflettano l'aumento della speranza di vita. Limitare il **prepensionamento** a casi giustificati oggettivamente, stabilendo un diritto generale a lavorare oltre l'età pensionabile e regimi pensionistici flessibili, può contribuire a rendere i sistemi pensionistici adeguati e sostenibili.

Le riforme volte a modernizzare i sistemi pensionistici devono considerare attentamente la **logica della ridistribuzione e dell'equità**. Tra i fattori che potrebbero essere presi in

---

[25] Ogni tre anni il Consiglio e la Commissione pubblicano congiuntamente la relazione sull'invecchiamento e la relazione sull'adeguatezza delle pensioni (le prossime edizioni saranno pubblicate nel 2021).

[26] L'indice di dipendenza degli anziani utilizzato è il rapporto tra il numero di persone di età pari o superiore a 65 anni e il numero di persone di età compresa tra 20 e 64 anni. Il valore è espresso per 100 persone in età lavorativa (15-64 anni).

[27] Fonte: Tabella online Eurostat proj_19np e i calcoli effettuati dalla direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione. Maggiori informazioni sono disponibili in questa pagina.

considerazione figurano l'aumento dell'onere demografico per le generazioni future, un trattamento equo dei lavoratori che entrano precocemente nel mercato del lavoro, la capacità ridistributiva tra i gruppi di reddito, la protezione delle interruzioni di carriera legate alla famiglia e la graduale soppressione dei regimi pensionistici preferenziali.

È opportuno offrire a coloro che in futuro non saranno in grado di prolungare la vita lavorativa una pensione che permetta una vita dignitosa nell'età avanzata. L'obiettivo potrebbe essere raggiunto, ad esempio, mediante crediti pensionistici, pensioni minime e pensioni basate sulla residenza, così come sull'assistenza sociale destinata esclusivamente agli anziani o anche agli anziani.

Fare sì che i sistemi pensionistici coprano diversi tipi di attività economica, ad esempio **estendendo l'accesso** a più tipi di lavoratori e ai lavoratori autonomi, contribuirebbe a salvaguardarne l'adeguatezza e la base contributiva e ad attenuare le disuguaglianze all'interno del mercato del lavoro. Poiché i cambiamenti nell'economia e nel mondo del lavoro potrebbero incidere sulla base contributiva, gli Stati membri potrebbero dover riconsiderare le modalità di stanziamento delle risorse ai sistemi di protezione sociale.

I cittadini devono essere informati dello stato dei loro diritti pensionistici. Risparmi pensionistici aggiuntivi possono scaturire da **pensioni complementari** di elevata qualità, sicure e con un buon rapporto costi-prestazioni, compreso il prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP)[28], che integrino i regimi pensionistici obbligatori. Le politiche volte ad agevolare e incoraggiare la partecipazione ai regimi pensionistici complementari dovrebbero tenere conto dei costi che comportano per il bilancio e dell'effetto distributivo, e trovare l'equilibrio tra una copertura ampia e inclusiva e la difesa dagli effetti della volatilità del mercato, da un lato, e l'efficacia in termini di rapporto costi-prestazioni, dall'altro.

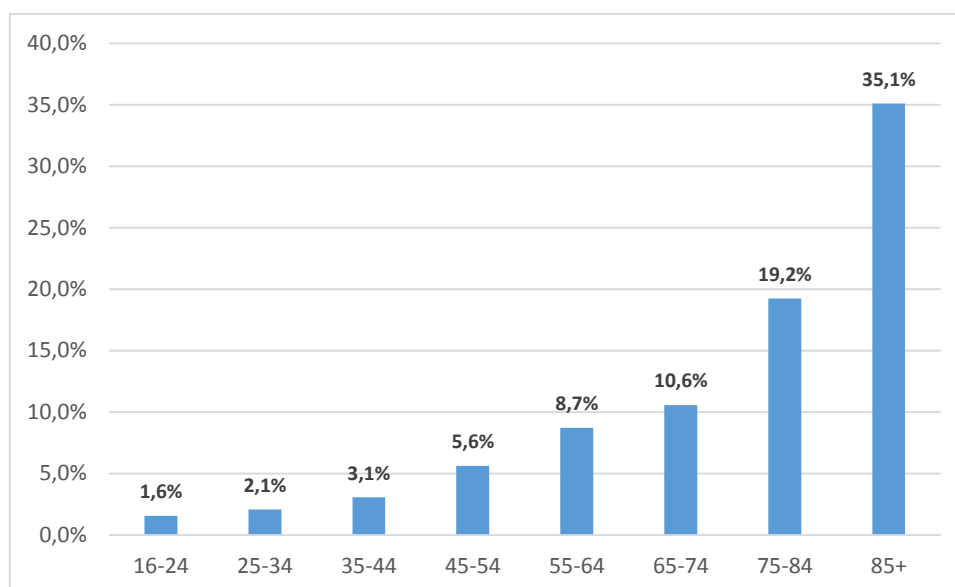
6. *In che modo si potrebbe sostenere meglio il volontariato degli anziani e l'apprendimento intergenerazionale, anche a livello transfrontaliero, per promuovere la condivisione delle conoscenze e l'impegno civico? Quale ruolo potrebbe svolgere una piattaforma digitale o altre iniziative a livello dell'UE e a chi dovrebbero essere rivolte tali iniziative? Come combinare il volontariato dei giovani con e nei confronti degli anziani in iniziative intergenerazionali?*
7. *Quali servizi e che tipo di ambiente favorevole dovrebbero essere creati o migliorati per garantire l'autonomia, l'indipendenza e i diritti degli anziani e consentire loro di partecipare alla società?*
8. *In che modo l'UE può sostenere gli anziani vulnerabili che non sono in grado di tutelare i propri interessi finanziari e personali, in particolare nelle situazioni transfrontaliere?*
9. *In che modo l'UE può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a garantire una maggiore equità nei sistemi di protezione sociale attraverso le generazioni, il genere, l'età e i gruppi di reddito, garantendone la solidità in termini di bilancio?*
10. *In che modo è possibile ridurre e affrontare i rischi di povertà in età avanzata?*

[28] Il PEPP è uno schema pensionistico individuale volontario, la cui introduzione è prevista nel 2022, che offrirà ai consumatori un nuovo prodotto paneuropeo di risparmio a fini pensionistici. Cfr. regolamento (UE) 2019/1238 del 20 giugno 2019.

11. *Come possiamo garantire pensioni adeguate a coloro (soprattutto donne) che svolgono per lunghi periodi della loro vita lavorativa un lavoro non retribuito (spesso prestazioni assistenziali)?*
12. *Quale ruolo potrebbero svolgere le pensioni complementari per garantire redditi pensionistici adeguati? Come potrebbero essere estese in tutta l'UE e quale sarebbe il ruolo dell'UE in questo processo?*

5. Soddisfare le esigenze crescenti di una popolazione che invecchia

Nonostante il miglioramento della speranza di vita in buona salute, gli anziani hanno maggiori probabilità di malattia o disabilità. Molti anziani diventano gradualmente sempre più fragili e dipendenti dall'**assistenza a lungo termine**.

Grafico 1. Aumento dei tassi di dipendenza dell'UE[29] con l'età, 2015-2019

Fonte: Calcolo della direzione generale degli Affari economici e finanziari della Commissione sulla base della tabella dei dati online di Eurostat hlth_silc_06

La promozione della salute e la prevenzione delle malattie, che passa per stili di vita sani, salute e sicurezza sul lavoro e vita sociale attiva, possono contribuire a limitare o ritardare questi problemi. Le politiche di sostegno, come il rinnovamento urbano, il rilancio delle zone rurali e l'accessibilità di edifici e trasporti, possono contribuire a semplificare la vita, in particolare per le persone che presentano una mobilità ridotta.

Sebbene tali politiche possano contribuire ad attenuare il problema generale, l'invecchiamento e la longevità porteranno invariabilmente a un aumento strutturale della domanda complessiva di servizi di assistenza sanitaria e di assistenza a lungo termine[30]. Il

[29] Nota: I tassi di dipendenza sono calcolati sotto forma di media quinquennale delle gravi e durature limitazioni autopercepite anno per anno nelle attività abituali, causate da problemi di salute.

[30] I principi 16 e 18 del pilastro europeo dei diritti sociali affermano il diritto a un accesso tempestivo a un'assistenza sanitaria di buona qualità, preventiva e terapeutica a prezzi accessibili e il diritto a servizi di

problema è più acuto nelle regioni remote e rurali che tipicamente devono far fronte a sfide in termini di qualità e dimensioni dei servizi sociali forniti.

Le modalità con le quali le società si preparano all'invecchiamento devono andare al di là delle questioni economiche e della disponibilità di servizi di qualità a prezzi accessibili: dobbiamo riflettere sulle modalità di convivenza fra generazioni. Una preoccupazione riguarda il crescente rischio di **solitudine e isolamento sociale** sia tra i giovani sia tra gli anziani, già sperimentati da molti, non da ultimo, durante la pandemia di COVID-19. Sebbene sia meno visibile, tale rischio ha un impatto reale sui nostri sistemi economici, sociali e sanitari e merita l'attenzione dei responsabili politici.

5.1. Soddisfare le esigenze sanitarie e di assistenza a lungo termine di una popolazione che invecchia

A causa dei cambiamenti demografici, vi saranno più pazienti anziani affetti da malattie croniche e, in molti casi, da malattie multiple. Quasi la metà degli ultrasessantacinquenni è percepita come portatrice di disabilità o condizionata da una limitazione permanente dell'attività. Anche gli effetti dei cambiamenti climatici, delle calamità naturali, del degrado ambientale e dell'inquinamento tendono ad accrescere in modo sproporzionato la pressione sulla salute degli anziani, con conseguente maggiore necessità di **assistenza sanitaria** e di altri servizi di assistenza o sostegno.

Sebbene i sistemi di assistenza sanitaria e di assistenza a lungo termine debbano entrambi rispondere all'aumento della domanda, le sfide cui devono far fronte sono diverse, ad esempio in termini di forza lavoro, copertura della protezione sociale o standard di qualità.

Una risposta politica globale può consistere in investimenti in servizi e infrastrutture di qualità e in ricerca e innovazione nel settore sanitario, garantendo l'accesso all'assistenza sanitaria, offrendo condizioni di lavoro attraenti per risolvere il problema della carenza di personale e utilizzando tecnologie innovative per migliorare l'efficienza. I progressi tecnologici consentono di erogare determinati servizi e terapie in modi nuovi anziché in ambiente ospedaliero. Una maggiore offerta di **infrastrutture** di assistenza ambulatoriale e di prossimità non solo garantisce una migliore assistenza sanitaria e sociale, ma può anche permettere agli anziani di partecipare ad attività sociali e connesse al loro benessere.

Nei prossimi 10 anni i posti di lavoro da coprire nel settore sanitario e dell'assistenza social sono potenzialmente 8 milioni. Questo implicherà un maggior numero di specialisti e la riqualificazione e lo sviluppo delle competenze professionali dei lavoratori, temi che saranno affrontati in particolare con il patto per le competenze varato nel novembre 2020. Anche la **mobilità transfrontaliera** del personale potrebbe svolgere un ruolo rilevante nel colmare la carenza di personale sanitario. Nel 2018 i cittadini dell'UE che lavoravano in uno Stato membro diverso dal proprio rappresentavano quasi il 5 % della forza lavoro nel settore sanitario e dell'assistenza a lungo termine, mentre gli immigrati provenienti da paesi terzi rappresentavano il 9,1 %[31]. Tener conto delle considerazioni legate all'assistenza sanitaria e a

---

assistenza a lungo termine a prezzi accessibili e di buona qualità, in particolare l'assistenza a domicilio e l'assistenza di prossimità.

[31] JRC, *Health care and long-term care workforce: Demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology*, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121698

lungo termine nei canali di migrazione legale esistenti può anche migliorare l'uso delle competenze dei migranti nell'UE.

Si prevede che, nell'UE-27, il numero di persone potenzialmente bisognose di **assistenza a lungo termine** aumenterà da 19,5 milioni nel 2016 a 23,6 milioni nel 2030 e a 30,5 milioni nel 2050[32]. L'affidamento sui prestatori di assistenza informale non è più sostenibile, in quanto è sempre più difficile garantire l'aiuto di familiari: le famiglie hanno meno figli, i membri vivono più distanti l'uno dall'altro e le donne partecipano maggiormente al mercato del lavoro.

Gli Stati membri si trovano ad affrontare sfide comuni in materia di assistenza a lungo termine, tra cui garantire l'**accesso**, l'**accessibilità economica** e la **qualità** dell'assistenza a lungo termine e una **forza lavoro** adeguata. Molte persone bisognose di assistenza non possono accedervi a causa dell'insufficienza dell'offerta, dei costi elevati e della mancanza di protezione sociale o di copertura assicurativa per garantire l'accessibilità economica. Senza un'adeguata protezione sociale, la necessità di un'assistenza a lungo termine può far cadere le persone nella povertà. Questo rischio deve essere conciliato con il mantenimento della sostenibilità di bilancio dei sistemi in una società che invecchia.

Un'assistenza a lungo termine di **qualità** è importante per garantire la dignità personale, il diritto di scelta e il benessere, ma anche per evitare ricoveri ospedalieri inutili. Attualmente gli standard di qualità e le interpretazioni variano da uno Stato membro all'altro dell'UE e la garanzia della qualità è offerta dagli Stati membri a livelli diversi. È importante notare che esistono diversi modi per fornire un'assistenza a lungo termine di qualità. Offrire servizi di prossimità agli anziani bisognosi di assistenza a lungo termine, comprese le persone con disabilità, può sostenerne il diritto di vivere in modo autonomo all'interno della comunità fintanto che ciò sia possibile. I servizi residenziali o di altro tipo possono invece garantire la prestazione di quell'assistenza che va oltre le capacità delle strutture di prossimità.

È difficile assumere e trattenere **personale** qualificato nelle attività di assistenza a lungo termine, date le basse retribuzioni e le difficili condizioni di lavoro. Ciò aumenta la pressione sui prestatori di assistenza informale, in genere donne, che hanno difficoltà a conciliare l'assistenza e il lavoro retribuito, spesso con costi per la società, ad esempio in termini di effetti negativi sulla salute e sul benessere, minore partecipazione al mercato del lavoro e riduzione del reddito.

Come sottolineato nella comunicazione su un'Europa sociale forte per transizioni giuste[33], lo sviluppo di **solidi sistemi di assistenza a lungo termine** migliorerà l'accesso a un'assistenza a lungo termine di qualità a prezzi accessibili, permettendo una vita dignitosa in età avanzata e accrescendo le possibilità di lavoro nell'economia dell'assistenza. Una relazione congiunta della Commissione europea e del comitato per la protezione sociale, la cui pubblicazione è prevista nel 2021, farà luce sullo stato dei sistemi di assistenza a lungo termine in tutta l'UE e sull'impatto della pandemia di COVID-19.

L'introduzione su vasta scala di **innovazioni sociali e tecnologiche**, come la sanità elettronica, la sanità mobile, la teleassistenza, l'assistenza integrata o la vita indipendente,

[32] Proiezioni della relazione 2018 sull'invecchiamento demografico.
[33] COM(2020) 14 final del 14.1.2020.

potrebbe migliorare notevolmente l'efficienza dei sistemi sanitari e di assistenza a lungo termine. I modelli di monitoraggio a distanza dell'assistenza sanitaria, in particolare quelli che coinvolgono pazienti e familiari, hanno evidenziato chiari benefici per i pazienti affetti da malattie croniche[34].

L'**integrazione dell'assistenza** attraverso una stretta cooperazione e la condivisione di informazioni tra professionisti, pazienti e prestatori di assistenza (compresi i prestatori di assistenza informale) ha il potenziale per contenere l'aumento dei costi dell'assistenza sanitaria e sociale e, al tempo stesso, aiutare gli anziani a rimanere indipendenti più a lungo e in maggior benessere.

Le **imprese sociali** e le organizzazioni senza scopo di lucro (in particolare le mutue) sono sempre più utilizzate per l'erogazione di servizi sanitari e di assistenza sociale, anche per gli anziani. Possono essere particolarmente efficaci grazie alle radici e conoscenze nel territorio e ai loro obiettivi sociali espliciti.

L'UE sostiene gli Stati membri nel promuovere sistemi e riforme di assistenza a lungo termine attraverso attività di analisi, scambi reciproci, orientamenti politici e finanziamenti. Le sfide relative all'assistenza a lungo termine e all'assistenza sanitaria si rispecchiano anche nel semestre europeo. L'UE facilita il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale, tutelando i diritti delle persone che si spostano all'interno dell'Europa, compreso l'accesso alle prestazioni di assistenza di lungo periodo[35]. Varie iniziative contribuiranno a migliorare la situazione dei prestatori di assistenza informale e ad assicurare una retribuzione adeguata nel settore, come la direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare o la proposta di direttiva su salari minimi adeguati[36]. Sullo sfondo della pandemia di COVID-19, l'analisi dell'impatto sull'assistenza a lungo termine[37] e gli orientamenti sulla gestione della pandemia nei contesti di assistenza a lungo termine[38] evidenziano debolezze strutturali.

5.2. Mobilità, connettività e accessibilità

L'invecchiamento delle società in Europa rappresenta una tendenza demografica destinata probabilmente a determinare i modelli di **mobilità** in futuro. I fornitori di servizi di trasporto pubblico dovranno adattarsi a un numero crescente di passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta e investire in infrastrutture e veicoli di trasporto intelligenti senza barriere. Con una popolazione anziana prevalentemente femminile, la mobilità potrebbe doversi concentrare maggiormente sulle esigenze specifiche delle donne in termini di tempo e finalità del viaggio, itinerario e distanza di viaggio, nonché sulla sicurezza.

L'**automazione e la digitalizzazione** dei trasporti possono contribuire a ridurre il numero di incidenti, migliorare le operazioni di viaggio e di trasporto, promuovere la multimodalità, ridurre il consumo di energia e l'inquinamento e ottimizzare l'uso delle risorse e delle

---

[34] *Transforming the future of ageing*, SAPEA (2019) https://www.sapea.info/wp-content/uploads/tfa-report.pdf
[35] Regolamento (CE) n. 883/2004 del 29 aprile 2004.
[36] Direttiva (UE) 2019/1158 del 20 giugno 2019 e COM(2020) 682 final del 28.10.2020.
[37] Nel 2021 sarà pubblicata una relazione congiunta della Commissione europea e del comitato per la protezione sociale.
[38] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/surveillance-COVID-19-long-term-care-facilities-EU-EEA

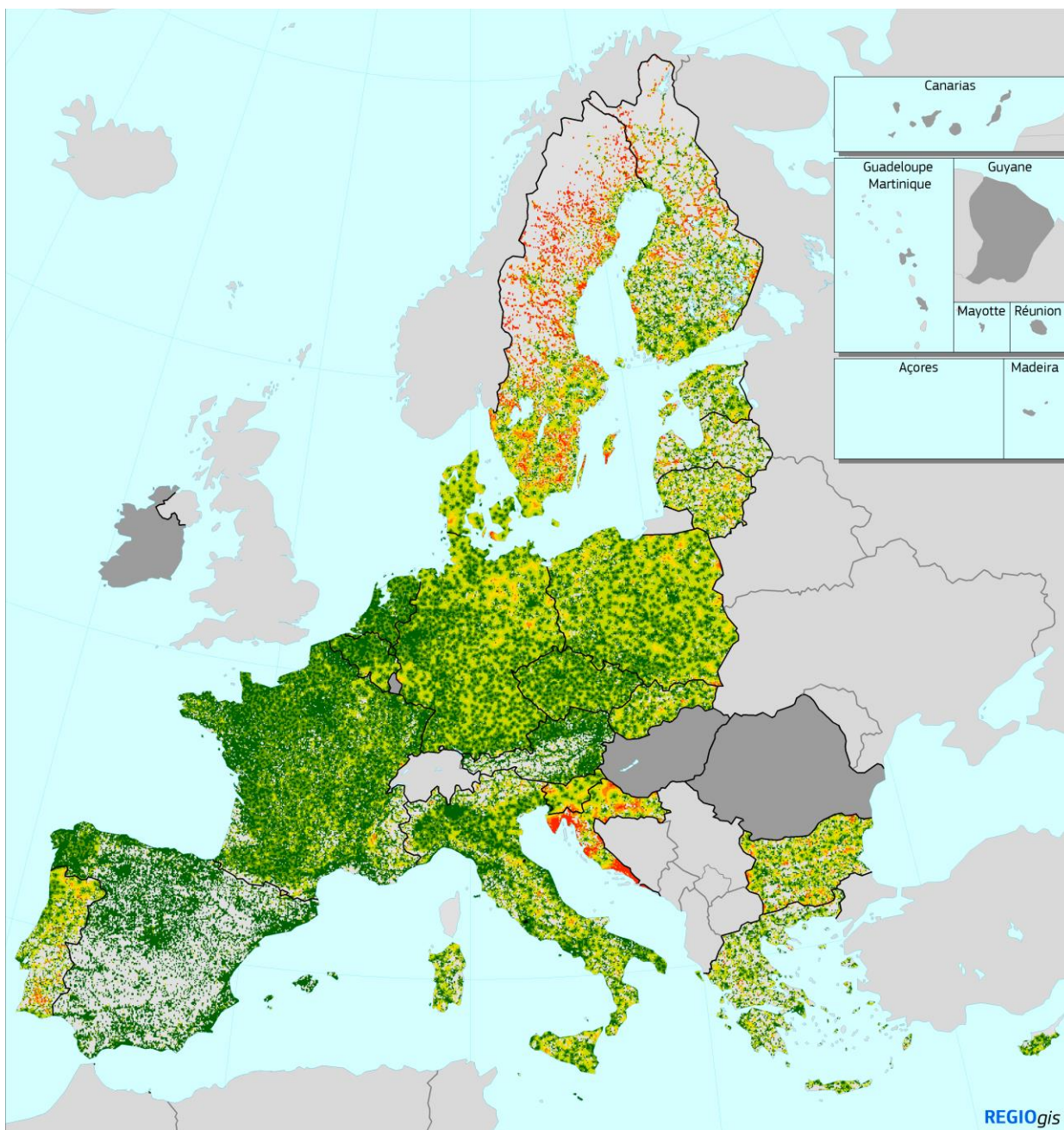
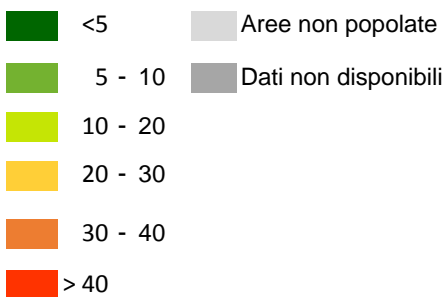
infrastrutture. Pongono tuttavia anche sfide agli anziani privi delle competenze digitali di base o che hanno un accesso limitato a internet. Tali sfide sono particolarmente acute per gli anziani che vivono nelle zone rurali.

Nell'organizzazione delle **infrastrutture e dei servizi urbani** si dovrebbe tener conto delle diverse esigenze e capacità degli anziani. Molte città tengono già conto della salute, della parità di genere e di altre considerazioni nei piani di mobilità urbana. L'accessibilità contribuisce all'inclusione sociale. Soluzioni abitative adattate e "case intelligenti" con sensori e sistemi automatizzati per elettrodomestici, illuminazione e riscaldamento possono migliorare la sicurezza degli anziani che vivono da soli e aumentare la durata e la riutilizzabilità dei prodotti.

5.3. Differenze territoriali nell'accesso all'assistenza e ai servizi

Sebbene la maggior parte degli Stati membri dell'UE abbia una copertura universale per tutta una serie di servizi sanitari di base, la gamma di servizi e il grado di condivisione dei costi variano notevolmente da uno Stato all'altro. L'accesso effettivo all'assistenza può essere limitato da motivi finanziari, carenza di personale, lunghi tempi di attesa e distanza eccessiva dalla struttura sanitaria più vicina. Alcuni Stati membri registrano problemi di **accesso all'assistenza sanitaria** nelle zone rurali e periferiche, note come "deserti medici"[39]. Le disparità regionali nell'accesso all'assistenza sanitaria sono emerse con maggior risalto durante la pandemia di COVID-19, così come le disparità nell'accesso ai servizi e alle infrastrutture di assistenza a lungo termine.

[39] Fonte: Tabella online di Eurostat: hlth_silc_21. Cfr. altresì la mappa delle strutture sanitarie nell'UE.

Mappa 2. Tempo di guida per recarsi alla struttura sanitaria più vicina

Tempo di guida per recarsi alla struttura di assistenza sanitaria più vicina

La tecnologia può contribuire a migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria per gli anziani, in particolare nelle zone remote. Le **soluzioni digitali** svolgono un ruolo importante nel colmare le lacune e sono sempre più diffuse, ad esempio per le teleconsultazioni. Ciò richiederà un'adeguata formazione e il sostegno nell'uso di tali strumenti.

La scarsa densità demografica rende difficile per i comuni rurali offrire **trasporti** pubblici efficienti sotto il profilo dei costi, regolari e comodi, che siano accessibili e convenienti anche per gli anziani. Se le strutture locali, quali negozi, banche, assistenza sanitaria ecc., chiudono, le persone devono viaggiare più a lungo per accedere ai corrispondenti servizi, problema che può colpire in modo sproporzionato gli abitanti delle zone rurali più anziani. Soluzioni innovative basate sulla comunità, talvolta mobili, possono contribuire a colmare le lacune, mantenendo l'accesso ai servizi nelle zone scarsamente popolate.

Riquadro 2. Rispondere alle esigenze di tutte le generazioni

Uno dei grandi temi del dibattito sul modo in cui rispondere al problema dell'invecchiamento demografico è l'equità intergenerazionale. La sfida consiste nel mantenere un livello adeguato di protezione sociale senza imporre oneri eccessivi alla sempre meno numerosa popolazione in età lavorativa, i cui contributi rappresentano la principale fonte di finanziamento dei sistemi di previdenza sociale. Soluzioni nuove potrebbero scaturite dal trasferimento della pressione fiscale dal lavoro all'inquinamento proposto nel Green Deal europeo. In assenza di ulteriori riforme, la crescente diversità nel mercato del lavoro ha ridotto il numero di persone inserite nei sistemi di protezione sociale e che vi contribuiscono.

La sostenibilità delle finanze pubbliche deve essere monitorata attentamente, in particolare negli Stati membri dall'elevato debito pubblico. Attualmente il costo totale della spesa pubblica connessa all'invecchiamento supera il 25 % del PIL nell'UE nel suo complesso. Nella *relazione 2018 sull'invecchiamento demografico* si prevedeva un aumento di 1,1 punti percentuali (pp) di tali costi entro il 2070, con un aumento pari o superiore a 3 pp in 11 Stati membri. L'aumento è dovuto principalmente alla spesa per l'assistenza a lungo termine e l'assistenza sanitaria, in linea con la necessità di soddisfare adeguatamente le esigenze di una popolazione che invecchia. Le ricadute della lotta contro la COVID-19 e le conseguenze economiche delle misure di confinamento hanno posto ulteriori sfide.

Nella pratica, tuttavia, l'aumento della spesa connessa all'invecchiamento può risultare ancora più elevato, ad esempio se le passate riforme delle pensioni sono cancellate o se sono adottate riforme che aumentano la spesa. Nel settore dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo termine, i progressi tecnologici potrebbero contribuire a migliorare la qualità dei servizi, ma anche comportare un aumento della spesa; analogamente, un migliore accesso all'assistenza a lungo termine a prezzi accessibili può richiedere ulteriori finanziamenti pubblici.

La sostenibilità di bilancio e l'adeguatezza sono due facce della stessa medaglia, in quanto l'Europa è fortemente impegnata a mantenere i suoi elevati standard sociali. Le misure politiche possono contribuire a conciliare la sostenibilità sociale e quella di bilancio prolungando la vita lavorativa, aumentando la copertura e ripensando i sistemi di protezione sociale.

5.4. Migliorare il benessere attraverso la solidarietà intergenerazionale

La quota crescente di anziani può rendere necessarie politiche per rispondere alle esigenze sociali ed emotive, quali la sicurezza e l'interazione sociale. La commistione sociale è limitata dal fatto che le fasce di età si raggruppano in quartieri e regioni diversi secondo le preferenze residenziali, che dipendono dalla fase della vita in cui ci si trova: i giovani studenti tendono ad avvicinarsi ai centri urbani; le giovani famiglie si insediano nelle periferie; gli anziani si trasferiscono invece in zone meno densamente popolate e più lontane dai centri urbani. Questi modelli di spostamento in base all'età[40] possono avere implicazioni in termini di **coesione intergenerazionale**.

Si stima che nell'UE circa 30 milioni di adulti si sentano spesso **soli**[41]. La solitudine riguarda tutte le fasce di età. Fattori quali la cattiva salute, le condizioni economiche sfavorevoli e il fatto di abitare da soli sono associati a livelli più elevati di solitudine.

La crisi causata dalla pandemia da Covid-19 ha evidenziato l'importanza generale della **salute mentale**. I periodi di confinamento hanno avuto un impatto forte sulle persone molto anziane e fragili che vivono in strutture di assistenza residenziale, che spesso non hanno accesso alla comunicazione digitale o non hanno le competenze necessarie per utilizzarla. Investire nelle competenze digitali, nello sviluppo delle comunità e nella coesione intergenerazionale può prevenire il deterioramento della salute mentale e del benessere e ridurre le disuguaglianze.

Gli anziani in buona salute sono in grado di contribuire in modo sostanziale alla produzione di valore sociale ed economico nelle nostre società. Lo spreco delle loro capacità cognitive non solo nuoce alla loro salute e al loro benessere mentale e fisico, ma rappresenta anche un'occasione perduta per la comunità.

Vi è una tendenza crescente, ma ancora ai primi passi, a organizzare formule di "**alloggio multigenerazionale**", talvolta sotto forma di cooperative edilizie, in grado di offrire compagnia ai residenti più anziani, trasferimento di competenze e conoscenze ai residenti più giovani e una preziosa interazione sociale a tutti.

13. *In che modo l'UE può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a conciliare una copertura adeguata e accessibile dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo termine con la sostenibilità finanziaria e di bilancio?*
14. *In che modo l'UE potrebbe sostenere gli Stati membri nell'affrontare le sfide comuni in materia di assistenza a lungo termine? Quali obiettivi e misure dovrebbero essere perseguiti attraverso un quadro strategico dell'UE che affronti sfide quali l'accessibilità, la qualità, l'accessibilità economica e le condizioni di lavoro? Quali considerazioni andrebbero fatte per le zone a bassa densità di popolazione?*

[40] JRC, *Demographic landscape of EU territories — challenges and opportunities in diversely ageing regions*, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046.

[41] JRC, documento strategico: *Loneliness – an unequally shared burden in Europe*, 2019

15. *In che modo gli anziani possono beneficiare dei vantaggi della digitalizzazione della mobilità e dei servizi sanitari? Come migliorare l'accessibilità, la disponibilità, l'accessibilità economica e la sicurezza delle opzioni di trasporto pubblico per gli anziani, in particolare nelle zone rurali e remote?*

16. *Nell'elaborazione delle nostre politiche, siamo sufficientemente consapevoli delle cause e degli effetti della solitudine? Quali misure potrebbero essere adottate per contribuire a prevenire la solitudine e l'isolamento sociale tra gli anziani? Quale sostegno può dare l'UE?*

17. *Quale ruolo possono svolgere il vivere e l'abitare in un contesto multigenerazionale nella pianificazione urbana e rurale per affrontare le sfide poste dall'invecchiamento della popolazione? Come potrebbe essere sfruttato meglio questo aspetto?*

6. Prospettive

L'invecchiamento della popolazione e le sfide e opportunità che comporta sono presenti lungo tutto l'arco della vita, ma con prospettive cambiano. Oggigiorno molti giovani hanno difficoltà a entrare nel mercato del lavoro e l'attuale crisi causata dalla pandemia da COVID-19 ha peggiorato la situazione. A più lungo termine la prospettiva di una speranza di vita più lunga rispetto alla generazione dei nonni informa molte delle scelte compiute dai giovani, tra cui l'istruzione, la vita lavorativa e le interruzioni di carriera. Questo ha a sua volta ripercussioni sulla loro salute e sul posto che occupano nell'economia e nella società. Allo stesso tempo le generazioni più anziane veicolano oggi i contributi, le esigenze e le aspettative che hanno contraddistinto la loro epoca. Tutti insieme vanno a comporre una società e un'economia che devono garantire prosperità, successo e benessere a tutti i suoi membri. Affrontare le sfide e le opportunità che comporta l'invecchiamento demografico è pertanto una responsabilità individuale e collettiva.

Come discusso nel presente Libro verde, vi sono molti modi per prevenire o limitare le conseguenze negative dell'invecchiamento della popolazione per la società: promozione dell'invecchiamento attivo e in buona salute, miglioramento della resilienza dei sistemi sanitari e assistenziali, miglioramento delle prestazioni del mercato del lavoro, modernizzazione della protezione sociale e promozione della migrazione legale e dell'integrazione come parte di una combinazione di politiche, puntando a una maggiore produttività ed efficienza in tutti i settori.

L'UE può far fronte a queste sfide con l'impegno e il coinvolgimento dei giovani e degli anziani, promuovendo la solidarietà e la responsabilità intergenerazionali con politiche di attivazione e, al tempo stesso, tenendo aperta la via allo sviluppo di una società dinamica e solidale.

Il meccanismo per la ripresa e la resilienza, il principale strumento per la ripresa al centro di NextGenerationEU, mira a sostenere gli Stati membri in tal senso, consentendo loro di rafforzare il potenziale di crescita economica, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica e sociale nell'uscita dalla crisi attuale. NextGenerationEU è al tempo stesso un veicolo di sostegno e di equità fra le generazioni, che a medio e lungo termine favorirà una ripresa economica sostenibile che vada a beneficio delle generazioni future, attraverso una combinazione di riforme e investimenti ambiziosi da parte degli Stati membri.

Tuttavia l'invecchiamento demografico non implica solo sostenere la crescita e lo stato sociale. Riguarda anche le nostre società nel loro insieme e il modo in cui interagiamo tra generazioni. Parallelamente alla nostra risposta politica all'impatto socioeconomico dell'invecchiamento, dobbiamo discutere del modo in cui garantire che tutti possano partecipare alle nostre società. Ciò richiede un coinvolgimento attivo dei giovani e degli anziani nel dibattito.

In ultima analisi, il dibattito sulle politiche volte ad affrontare le sfide e le opportunità dell'invecchiamento demografico deve vertere sulle soluzioni sia immediate sia a lungo termine. Richiede una riflessione lungimirante sugli impatti e sulle alternative in questa transizione demografica all'interno dell'UE nonché sulle sue conseguenze per il ruolo dell'Europa nel mondo. Tale lungimiranza potrebbe ispirare il dibattito e favorire scelte politiche sostenibili a lungo termine a beneficio di ogni età.

COME PARTECIPARE ALLA CONSULTAZIONE

Il presente Libro verde dà avvio a una consultazione pubblica di 12 settimane. La Commissione terrà conto di tutti i contributi nel suo lavoro futuro e fornirà un riscontro sui risultati. Il contributo può essere inviato utilizzando il modulo elettronico disponibile al seguente indirizzo:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Green-Paper-on-Ageing

L'uso del modulo di risposta elettronica faciliterà il trattamento delle opinioni espresse. È tuttavia possibile inviare un contributo scritto anche al seguente indirizzo:

Libro verde sull'invecchiamento demografico
SG.E.3
Ufficio: BERL 06/270
Commissione europea
1049 Bruxelles
Belgio